

*На правах рукописи*

Эбалидзе Нона Тамазовна

**МЕТОДЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В ЕС**

Специальность 12.00.10 - Международное право.

Европейское право

**Автореферат**

диссертации на соискание учёной степени

кандидата юридических наук

Казань – 2004

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина»

**Научный руководитель -** кандидат юридических наук, доцент  
Тюрина Наталья Евгеньевна

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
Капустин Анатолий Яковлевич  
кандидат юридических наук  
Ковалькова Елена Юрьевна

**Ведущая организация:** Казанский юридический институт МВД России

Защита состоится 16 декабря 2004 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 по защите диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук при Казанском государственном университете им. В. И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлёвская, 18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан \_\_\_\_\_ 2004 г.

Учёный секретарь

диссертационного совета Д.212.081.13

кандидат юридических наук, доцент

А.Р.Каюмова

## **Общая характеристика работы**

### **Актуальность темы**

Европейское право и его институты переживают процесс серьезного реформирования. Надо сказать, что реформы шли все годы со дня создания ЕС. Но с 2004 г., в связи с принятием проекта Конституции для Европы (далее - Евроконституция), изменится не только количество, но и качество этих правовых реформ. Отразятся они и на европейском правотворчестве. Изучив текст Евроконституции, мы пришли к выводу, что с введением её в юридическую силу в целом значительно усилится межгосударственное начало в деятельности Евросоюза. Это подвигло нас исследовать подробнее участие, точнее, степень участия национальных парламентов в правотворческой деятельности ЕС и порядка легитимации наднациональных актов.

Рассматривая евро[пейские] акты, мы оставляем в стороне уставные договоры о евросообществах. Они являются классическими международными межгосударственными договорами и не представляют какой – либо новизны с точки зрения методов их формирования. Поэтому основное внимание в работе уделяется собственным (секундарным) актам ЕС, полномочиям на их принятие и конкретным методам их формирования. Определенную специфику представляют также собственные международные договоры ЕС с другими государствами и организациями. Как секундарные акты, так и международные договоры издаются сообществом от своего собственного имени, в значительной мере по собственной инициативе и формируются достаточно автономным способом. Все основные аспекты европейского [в ЕС] правотворчества российской литературой уже не раз освещены. И хотя самостоятельных монографий и специальных диссертаций на эту тему в России пока нет, тем не менее, проблема принципиально рассмотрена. Учёные, начиная уже с 1970 гг., пришли к выводу, что ЕС – это не особое неизвестное юриспруденции образование, а международная организация, правотворчество

которой имеет некоторую специфику, однако, не принципиальную, а лишь второстепенную.

Она заключается в несколько большей автономности и самостоятельности её исполнительно–властных институтов, чем в традиционных международных организациях. При этом обращает на себя внимание тот факт, что в подавляющем большинстве международно-правовых работ на эту тему, (некоторые из них носят теоретико – методологический характер) исследователи приходят к такому выводу на основе теоретических умозаключений и теоретического сопоставления классической международно-правовой теории и практики с учредительными документами ЕС и аналогичными монографиями на тему правосубъектности ЕС. По разным причинам вышедшие в публикациях исследования носят малоконкретный характер и далеко не всегда основаны на эмпирическом материале. В научно – доказательственном арсенале юристы часто ограничиваются лишь разбором учредительных договоров о ЕС и не вовлекают в достаточной мере другие источники права – судебные решения, внутригосударственные акты, дополнительные протоколы к договорам о создании сообществ.

К выбору данной темы в таком её ракурсе побудило то, что несмотря на имеющиеся многочисленные исследования, не только российские, но и европейские, юристы не всегда и не вполне чётко представляют себе, что же такое регламенты, директивы и решения ЕС – какова их действительная юридическая природа. Например, в одной из самых обстоятельных работ (докторская диссертация Маргиева В.И.) на эту тему автор признает за ЕС характер международной организации, а за правом ЕС – характер международного права. Однако, изучив имеющуюся в этой сфере литературу, мы пришли к выводу, что многие авторы все еще находятся в сомнениях относительно юридической природы регламентов, директив, решений и других источников права ЕС. И как нам представляется, новая Европейская конституция, принятая главами государств в июне и подписанная в Риме 29 октября 2004г., еще больше запутает вопрос об их юридической природе

ввиду, вводимой ею, новой государство – подобной терминологии. Например, вместо “регламента” вводится термин “Европейский закон”, а вместо “директивы” – “Европейский рамочный закон”. Именно это заключение подвигло нас обратиться к вопросам, составляющим предмет исследования.

Но, основываясь на том, что именно метод европейского правотворчества придал ЕС ту самую специфику, которая до сих пор будоражит юридические умы, мы сузили наш поиск и ограничили себя только сферой правотворчества, не касаясь сферы имплементации. Ведь именно способ принятия решений в ЕС породил термин, который прочно вошел в юридический и политический обиход последних 50-ти лет – наднациональность. Вдобавок мы решили в рамках кандидатской диссертации рассмотреть ЕС не “сверху”, ориентируясь только на теоретические конструкции, а так сказать, “снизу”, исходя из знания конкретных правотворческих процедур. Особенно малоизвестной остается для российской юридической науки процедура внутригосударственного т.н. “предварительного” согласования указанных евроактов.

В заблуждение вводит, как правило, именно ликвидация – отказ от парламентской ратификации, как привычного “контрольно-пропускного пункта” в поле национальной юрисдикции. И сам этот факт заставляет даже маститых ученых колебаться относительно понимания юридической природы ЕС и его правовых актов.

Однако, более близкое рассмотрение внутренних процедур и законодательства ЕС убеждает, что так называемый К[онтрольно] П[ропускной] П[ункт] для внешних норм права не исчез и в данной международной организации. Он сохранился и в отношении евроактов, но при этом больше не носит видимости традиционной парламентской ратификации. В ЕС имеет место лишь упрощение международно-правового правотворчества, но никак не отмена государственного одобрения на проникновение евроакта вовнутрь государства. Практика убедительно свидетельствует, что система

государственного одобрения международно-правовых актов сохранилась и в случае ЕС, а с принятием Евроконституции она даже усиливается.

## Степень разработанности темы

Несмотря на относительно большое количество работ о Европейском сообществе и европейском праве, опубликованных за последние 10-15 лет, в отечественной литературе наблюдается определённый пробел в исследованности такой сферы как европейское правотворчество. Надо сказать, что этот вопрос не является абсолютным пробелом в российской науке европрава, однако, ему не посвящалось пока специальных научно-юридических работ, а из тех, что уже вышли, правотворчество в рамках ЕС затрагивается довольно поверхностно и касательно. В частности, касательно вопроса юридической природы ЕС. В России пока нет ни одного целостного исследования данного вопроса – вопроса методов правотворчества в ЕС.

В частности, такому аспекту как «национальная стадия» европейского правового творчества, как отмечено выше, в настоящее время не уделяется должного внимания. В частности, такому аспекту как «национальная стадия» европейского правового творчества, как отмечено выше, в настоящее время не уделяется должного внимания.

Что касается Проекта Европейской Конституции, подписанной главами 25 государств 29 октября 2004 года, то она и вовсе пока не вовлекалась в диссертационные исследования в таком объёме в рамках специальности 12.00.10 Международное право; Европейское право.

## Объект и предмет исследования

Объектом диссертационного исследования является, во – первых, международное и европейское право в области правотворчества и, во – вторых, его взаимодействие с законодательством государств – членов ЕС.

Предметом диссертации является изучение методов формирования источников права в Европейском сообществе, т.е. методов правотворчества, применяемых в ЕС и выявление их специфики в сравнении с традиционным международным правом.

### **Цель и задачи исследования**

В широком смысле цель научного исследования состоит в объяснении явления, систематизации фактов, относящихся к нему, или дополнении представления о нём новыми фактами и предсказании направления развития.<sup>1</sup>

Целью данной диссертации является определение характера правотворчества в ЕС с учетом используемых методов создания нормативных предписаний, дополнение систематизированного представления о ЕС и Европраве и выявление тенденций в развитии методики европейского правотворчества.

Задачи обусловлены целью исследования:

- выявить основные методы формирования источников права в ЕС;
- определить соотношение методов европейского правотворчества, действующих в настоящее время и в перспективе, исходя из анализа Проекта Европейской конституции 2004 г.;
- рассмотреть основные стадии европейского правотворчества;
- детально изучить процесс согласования воли государств – членов по поводу формирования норм европейского права;
- выявить особенности участия федеративных государств в процессе европейского правотворчества;

---

<sup>1</sup> Цель научного исследования – к вопросу см.: П.В. Алексеев, А.В. Панин. Философия - Учебник – М.: «Проспект», 1996. С.296.

- детально исследовать правовые возможности и практику участия субфедерального уровня и уровня местного самоуправления (управления) в европейском правотворчестве;
- раскрыть роль и значение в европейском правотворчестве таких принципов европейского права как принципы субсидиарности и пропорциональности;
- определить тенденцию дальнейшего развития юридического качества Евросообщества и, в связи с этим, направление вероятной институциональной реформы.

### **Методологическая база исследования**

Методологической основой исследования является диалектический метод научного познания, а также комплексный и системный подход при анализе соотношения методов, применяемых в европейском правотворчестве. При подготовке диссертации применялись также общенаучные методы анализа и синтеза полученных выводов, формально-логический, системно-структурный, сравнительно-правовой, историко-правовой и другие методы.

При написании диссертации автором использовалось большое количество трудов и публикаций ведущих российских и зарубежных учёных. Среди них следует выделить: *Абдуллин А.И., Баскин Ю.Я., Валеев Р.М., Игнатенко Г.В., Капустин А.Я., Корецкий В.М., Крылов Н.Б., Кузнецов В.И., Кулиستиков В.М., Курдюков Г.И., Лукашук И.И., Маргиев В.И., Мингазов Л.Х., Равкин Н.В., Суворова В.Я., Талалаев А.Н., Тункин Г.И., Тюрина Н.Е., Фельдман Д.И., Фишер Р., Харлоф Э., Шибеева Е.А., Экономидес К., Энтин М.Л., Юмашев Ю.М., Юри У., Ulrich Everling, Schmalz D., Pescatore P.*, и многие другие.

При подготовке диссертации автором были также изучены и использованы международные и национальные нормативно – правовые акты, включая судебные решения ЕС и государств - членов, а также решения Европейской Комиссии и Европейского парламента.

### **Научная новизна диссертации**



Научная новизна представленной работы заключается, во-первых, в том, что европейскому правотворчеству, которое раньше освещалось лишь попутно в рамках более широких тематик, в данной диссертации посвящено специальное исследование.

Во – вторых, в отличие от схематического подхода, когда рассмотрение правотворческих процедур в ЕС ограничивается только собственными наднациональными процедурами (консультация, со-решение и т.д.), в данной работе впервые выделяются две основных стадии европейского правотворчества – национальная и наднациональная. При этом наднациональная показана в диалектическом виде – не как автономная и независимая от влияния государств, а как продолжение и формальное завершение национальной, т.е. нормотворческой.

Новизна заключается и в том, что в диссертации впервые рассматривается участие регионов в процессе европейского правотворчества, а также коммун, т.е. органов местного самоуправления государств - членов.

Кроме того, в работе показаны тенденции развития методов европейского правотворчества, проявившиеся в ходе подготовки и принятия Европейской конституции.

Выводами, сделанными в результате, а также новизной ракурса, предпринятого в данном исследовании, наш материал в определенной мере дополняет и обогащает теорию международного правотворчества, а также доктрину международной правосубъектности государств и международных организаций.

В результате проведения автором настоящего диссертационного исследования были достигнуты следующие наиболее существенные результаты, выносимые на защиту:

1. Правотворчество в Евросообществе (в широком смысле, т.е. включая как стадию нормотворчества, так и, собственно, правотворчества), несмотря на функционалистский подход, при всех устремлениях авторов Евроконституции носит характер согласования воли государств. Всё законодательство ЕС в

течение истекших 10 лет, несмотря на широкие институциональные подвижки, не внесло новой тенденции в метод международного правотворчества в такой региональной организации как ЕС.

2. Соотношение межгосударственного и надгосударственного методов правообразования не даёт оснований для утверждения о “законодательной” автономности органов Сообщества и их процессуальной независимости от государств-членов.

3. Межгосударственный метод правотворчества в ЕС согласно Проекту договора, учреждающего Конституцию для Европы от 20 июня 2003 г., т.е. Европейскую конституцию, принятую в июне 2004 г., авторами документа усилен и получил еще более четко выраженное юридическое оформление, чем в учредительных договорах 1950 – 1957г.г.

4. В европейском правоформировании принимают участие не только государства, но и регионы государств ЕС. И хотя объём правоспособности регионов на прямое европейское правотворчество невелик, в ЕС, тем не менее, с 1995г. уже функционируют организационные и правовые институты для неопосредованного влияния субнационального уровня на формирование евроактов.

Следует добавить, что о международно-правовом признании факта расширенной международной правоспособности еврорегионов говорить ещё преждевременно, однако уже назрела его научно – правовая фиксация. Ранее это делалось лишь косвенно и в основном в политологическом аспекте.

### **Научно - практическая значимость исследования**

Основное научное и практическое значение настоящего исследования состоит в возможности использования его положений для обогащения концепции правосубъектности международных организаций и, в частности, Европейского сообщества; в возможности применения исследованного материала и сформулированных на его основе выводов российскими политико – правовыми институтами, взаимодействующими с органами Евросоюза и государствами, входящими в ЕС, в первую очередь, для оценки объёма

правоспособности законодательных коммунитарных институтов – их права быть самостоятельным участником двусторонних отношений. Они могут быть полезны всем указанным органам, правомочным участвовать в формировании публично – правовых позиций Российской Федерации по отношению к ЕС.

Разработанный материал может быть использован в дальнейших научных исследованиях, а также при подготовке лекций и проведении семинарских и практических занятий по курсу европейского права, международного публичного права, сравнительного конституционного права.

## Апробация результатов исследования

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета. Основные положения диссертации были доложены и обсуждены на заседаниях кафедры, а также на научно – практических конференциях регионального, российского и международного уровня, в частности, на международной конференции Казанского государственного университета “Расширение Евросоюза: Россия и её регионы” 2004 г., а также в процессе преподавания учебного курса “Европейское право” в Институте социальных и гуманитарных знаний, г. Казань. Кроме этого, основные положения были опубликованы в трёх научных статьях.

## Структура диссертации

Структура диссертации обусловлена её предметом, целью и задачами. Она состоит из введения, трёх глав, включающи

и, а также обосновывается объект и предмет диссертационного исследования, указывается цель и формулируются задачи работы,

[illegible][illegible]

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

☐☐☐☐☐и, а также обосновывается объект и предмет диссертационного исследования, указывается цель и формулируются задачи работы, раскрывается научная новизна и научно – практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, представляются сведения по апробации результатов исследования.

Далее содержание работы раскрывается в трёх главах:

первая глава – Юридическая природа европейского правотворчества;  
вторая глава - Наднациональный метод правотворчества ЕС;  
третья глава – Национальные институты власти в процессе создания норм европейского права.

**Глава 1** диссертации состоит из трёх параграфов. Она носит в основном вводный характер и посвящена юридической природе европейского правотворчества.

**В первом параграфе** – “Европейское право как часть международного права” - даётся общая характеристика европейского права с точки зрения его юридической природы. Европейское право рассматривается как часть международного права с присущими ему предметом и объектом регулирования, субъектным составом и методами регулирования. Здесь рассматривается юридическое качество европейского правотворчества – остаётся ли оно в настоящее время и в будущем межгосударственным, либо приобрело характер “наднационального”, т.е. субординационного. С этой целью внимание уделено высказываниям учёных, решениям национальных внутригосударственных судов, основополагающим правовым нормам, характеризующим его юридическую природу. Мы исходили из того, что правовая природа самого объединения предопределяет и метод правотворчества. Природа европейских правотворческих процедур (либо межправительственная, либо надгосударственная), также, как и приданные инструменты для европейского правотворчества (требующие либо единогласия, либо большинства) предопределена юридическим качеством самой организации и отражает действительный масштаб влияния на правотворческий процесс как «национального», так и «наднационального» принципов формирования воли ЕС.

Под «европейским» правотворчеством надо понимать не чисто наднациональное правотворчество в лице Совета министров, Комиссии или Европарламента, а совместное – скоординированное правотворчество указанных властных институтов ЕС и национальных парламентов и

правительств. Принятие собственных правовых актов ЕС (регламентов, директив и решений) носит совместный, т.е. скоординированный характер. Его основой изначально является международно-правовой, договорный метод, согласования и компромисса. Однако на особом контроле национальных государств находится издание Советом и Комиссией норм вторичного права – регламентов, директив и решений.

Особый акцент сделан на ограниченности правоспособности ЕС на самостоятельное правотворчество. Это важно, поскольку принцип ограниченных компетенций ЕС не утратил своей значимости и в Проекте Европейской Конституции, подписанном 29 октября 2004 г.

Все сомнения в объеме правотворческих полномочий ЕС и их юридической природы исчезают с ознакомлением с нормами национальных конституций и с решениями национальных конституционных судов. Эти сферы, как правило, остаются в стороне от рассмотрения в международно-правовых исследованиях на тему ЕС. Однако, для определения юридической сущности рассматриваемых явлений, обращение к ним более продуктивно, поскольку учредительные договоры ЕС составлены в несколько «размытом» «деликатном» стиле, тогда как конституции и конституционные суды всегда конкретно оценивают природу ЕС. Самый классический пример – Федеральный конституционный суд Германии. Он конкретно сформулировал, что Евросообщество действует на основе принципа отдельных ограниченных компетенций и что немецкие государственные органы должны будут отказать таким правовым актам, опирающимся на такое толкование статьи F абз. 3 ЕС, в действии и правовых последствиях.

При оценке наднациональности как метода правотворчества мы исходили из принятой в РФ точки зрения, что этот термин имеет право на жизнь, но не более чем результат шлифовки терминологии международного права. Правотворчество в ЕС носит, таким образом, международно - правовой характер, а правоспособность ЕС на автономное, т.н. наднациональное правотворчество ограничена строгими рамками учредительных договоров. При

всей кажущейся самостоятельности и автономности она является производной от государств-членов. В параграфе делается вывод, что метод европейского правотворчества носит все признаки международного права, однако по ряду признаков (в частности, по нормативной силе собственных актов ЕС, по автономности правотворчества, вынесению решений от своего собственного имени, а не от имени государств-членов, по составу субъектов, а также первичности правотворческой инициативы) он может квалифицироваться как административный, т.е. субординационный.

**Второй параграф** – «Вторичные источники права ЕС как способы их формирования» - посвящён формированию собственных правовых актов ЕС: регламентов, директив и решений ЕС. Это международные акты повышенной нормативной силы. Им нередко придаётся в литературе характер внутригосударственных актов, при этом упускается тот факт, что основатели сообщества сами добровольно пошли на договоренность об их создании, а воля государств и в этом случае остается первичной по сравнению с волей международной организации. Способ их формирования не отличается по существу от традиционного межгосударственного правотворчества. Изменены лишь формы правообразования, благодаря чему затушёвана первичная роль государств в этом процессе.

Однако, нельзя отрицать и наличие определённой, довольно широкой автономии у ЕС в его правотворчестве. Способность ЕС к созданию собственных правил, обязательных для государств-членов, а также механизмов контроля и принуждением к соблюдению этих правил правомерно зачисляется юристами в число основополагающих признаков “наднациональности”<sup>2</sup>.

Тем не менее, в работе проводится мысль, что воля государств-учредителей первична во всем. Столь широкие действия сообщества заранее санкционируются государствами и принятие обязывающих решений – не исключение. Следует предположить, что с принятием в 2004 г. Европейской конституции эта проблема приобретёт новые аспекты, ведь новым документом

---

<sup>2</sup>См.:Талалаев А.Н. Совет Экономической Взаимопомощи. Основные правовые проблемы.- М.,1975.-С.369-370

(ст.32 Проекта) регламенты, директивы и решения приобретают новое наименование – «законов», что в какой-то степени введёт в заблуждение следующее поколение исследователей их юридического качества. Например, «Европейский закон есть правовой акт всеобщего применения. Он является обязывающим во всей полноте и применяется напрямую во всех государствах-членах».

**В параграфе три** - «Межгосударственный как основной метод европейского правотворчества» - выясняется роль и «удельный вес» в европейском правотворчестве каждого из правотворческих методов (традиционного межгосударственного и т.н. наднационального). Их сопоставление проводится как по процессуальным, так и по «материальным» характеристикам. Указывается, что недостаточно освещёнными в научных работах на эту тему остаются такие, например, характеристики как степень автономности Евросообщества в своем правотворчестве; степень субординационности во взаимоотношениях по вертикали: ЕС – государства-члены; степень участия национальных парламентов в европейском правотворчестве; правовые возможности принуждения; методы голосования при принятии обязывающих решений; допустимость оговорок; реализация принципа суверенного равенства государств; право ЕС на вмешательство в жизненно важные вопросы, относящиеся к внутренней компетенции государств; право на участие в международном и наднациональном правотворчестве физических лиц, юридических лиц, регионов и коммун.

В параграфе выделяется, что легитимация правовых актов ЕС проходит две основных стадии: национальной легитимации – по внутригосударственным правилам стран и – вторая – коммунитарная стадия – по правилам Европейского сообщества. Таким образом, вторичные акты ЕС проходят двойную легитимацию – национальную и наднациональную. Решающей при этом остаётся легитимация на уровне государства. Однако, нельзя сказать, что вторая – наднациональная стадия - является чисто формальной и состоит только в визировании и коммунитарном оформлении уже по существу





соответствовать предложению Комиссии, обязанной во всех случаях блюсти интересы сообщества в целом (а значит и государств данного меньшинства). Государства союза всегда опасались метода большинства и *тяготели к привычному единогласию* и в большинстве случаев Совет действует единогласно, даже если применяемый договор допускает мажоритарный метод.

Специально рассмотрена ситуация, когда решение Совета, принятое большинством голосов, ущемляет государство, оказавшееся в меньшинстве.

На практике принцип большинства голосов в Совете означает постоянный компромисс, предварительные совещания, согласования и неписанные внутренние правила.

Если обобщить, то в целом, история становления и развития нормотворческих процедур Европейского Сообщества отражает и историю борьбы двух начал в деятельности ЕС – межгосударственного и надгосударственного. Она показывает противостояние и противодействие этих базовых принципов. И “Люксембургский компромисс” 1966г., и Единый Европейский Акт 1987г., и Маастрихтский договор 1993г. и Амстердамский 1997г. и Ниццкий 2000г. договоры, и, без всякого сомнения, Проект договора, учреждающего Конституцию для Европы от 20.06.2003. явились лишь итогом очередного этапа их противостояния.

Государства, не желая расставаться с собственными полномочиями в пользу Совета и Комиссии, всегда ратовали за единогласие в европейском нормотворчестве – классический принцип межгосударственного сотрудничества. Однако, органы ЕС, приобретшие со временем собственный вес, настаивали на передаче им все больших и больших национальных прерогатив. В итоге ими была “выбита” процедура квалифицированного, а затем и простого большинства при голосовании в Совете. В 1987г. “квалифицированное большинство” было закреплено юридически в качестве основной процедуры принятия норм ЕС. Однако, наиболее важные сферы все еще требуют единогласия в Совете министров.

Окончательная точка в процессе развития нормотворческих процедур в ЕС далеко не поставлена. От этой международной организации следует ожидать скорых институциональных реформ. В целом тенденция довольно очевидна – это *расширение принципа наднациональности в её деятельности*. Нормотворческие процедуры ЕС будут все больше приближаться (хотя бы по своей внешней форме) к внутригосударственным. Это означает дальнейшее расширение законотворческих полномочий Европарламента. А в Совете процедура “большинства” будет постепенно вытеснять “единогласие и даже “квалифицированное большинство”.

Вывод рассуждений тот, что и в создании норм ЕС применяется метод согласования волей, уступок и компромисса. Он является основополагающим. После согласования директив, регламентов и решений они поступают в Совет, который юридически фиксирует согласованный ранее акт.

В конце мы поставили вопрос следующим образом - может ли Совет уже после согласования государствами, изменить содержание или форму поступившего к нему акта. Это своего рода лакмусовая бумажка, поскольку, если бы такое право у Совета имелось, то можно было бы действительно говорить о наднациональном или, по крайней мере, об особом методе правотворчества в ЕС – методе *Sui Generis*. Однако, конституционные нормы государств не дают министрам – представителям в Совете права на какую – либо самостоятельность и т.н. «отклоняющееся поведение».

**Глава 2** – “Наднациональный метод правотворчества” – состоит из пяти параграфов и специально посвящена наднациональному методу правотворчества в ЕС. Имеется в виду собственные правотворческие процедуры ЕС, в которых государства уже не фигурируют. Обычно учебная литература сосредоточивается только на этих – наднациональных процедурах. Под наднациональным методом правотворчества в ЕС понимается способ выработки правовых актов институтами самой организации без участия государств-членов.

**В первом параграфе** раскрывается содержание права законодательной инициативы в ЕС и круг “лиц”- органов, имеющих его. Анализируется роль Еврокомиссии как основного органа, призванного выдвигать законодательные предложения и формировать проекты будущих правовых актов ЕС. Описываются методы, которыми это право осуществляется.

**Второй параграф** – “Правоспособность ЕС” - посвящен характеристике вторичных источников права ЕС как актов, наиболее выражающих специфику права ЕС как с точки зрения его юридической природы, так и с точки зрения методов правотворчества в ЕС. Детально рассматривается объём международной правоспособности Евросообщества на их издание, а также на заключение различного рода международных соглашений.

В данной главе подробно исследуется роль и значение в правотворческой процедуре ЕС всех важнейших участников принятия европейских решений – Еврокомиссии, Европарламента, Совета министров, Суда ЕС и некоторых вспомогательных органов.

Делается вывод о том, что и в первом и во втором случаях полномочия ЕС не выходят за рамки принципа отдельных и ограниченных компетенций, который присущ международным организациям. Правоспособность сообщества базируется на учредительных договорах и не может выходить за рамки его положений.

**Третий параграф** - “Множественность участников принятия решений в ЕС: Суд ЕС, Комиссия, Европарламент, Совет, вспомогательные органы ЕС” – раскрывает роль и “удельный вес” каждого из указанных в названии органов в процессе формирования нормы, а затем источника европейского права. Особенно выделяется Комиссия. Ей, в силу её предназначения – быть инициатором европейского законодательства – уделяется особое внимание. Показывается дисбаланс, который существует в ЕС между наименованием руководящих органов сообщества и действительным содержанием их деятельности.

**Параграф четыре** – “Основные правотворческие процедуры ЕС” – фокусируется на процедурах ЕС, где подробно раскрывается роль и объём участия в правотворчестве Европейского парламента. Общеизвестно, что этот орган не обладает достаточными полномочиями, которые должны быть присущи законодательному органу. “Дефицит демократии” сказывается на характере издаваемых правовых норм. Они выходят из недр ЕС в виде, по существу, международных договоров. Однако институциональное реформирование, предпринимаемое в последние годы сообществом и государствами – членами постепенно расширяют круг его законодательных возможностей с многообещающей перспективой.

Особо рассмотрены правила голосования в Совете министров. Во всех “чувствительных” сферах применяется не мажоритарный, а единогласный метод голосования в Совете, что дало возможность дополнительно убедиться в межгосударственном характере европейского правотворчества.

**В параграфе пять** – “Сферы исключительного правотворчества ЕС” – рассматриваются детально полномочия ЕС в таких, например, отраслях, как “единая торговая политика”, “таможенное законодательство”, “конкурентное право”. Дается определение того, что следует понимать под исключительными правовыми полномочиями ЕС и каков реальный объём воздействия еврообщества на регулирование этих сфер. Их правовое регулирование доказывает преобладание в правотворчестве ЕС т.н. “межгосударственного метода”.

Обычно этой стороне – исключительным полномочиям ЕС – не уделяется внимания. Однако, подразделение на совместные и исключительные полномочия имеет существенное значение при выдвижении и принятии источников европейского права.

**В главе три** работы – “Национальные институты власти в процессе создания норм европейского права” – дается комплексный анализ национальных институтов власти в процессе создания норм европейского права. Глава также состоит из пяти параграфов. В них раскрывается роль

национальных законодательных органов в европейском правотворчестве, особенности участия федеративных государств в европейском правотворчестве, институциональные и правовые возможности непосредственного участия регионов и коммунальных органов власти в правотворческой процедуре ЕС.

**В параграфе первом** показана роль национальных законодательных органов в европейском правотворчестве. Традиционно эта часть или стадия формирования источников европейского права оставляется авторами в тени. Она как бы выпадает из исследований, посвящённых в той или иной степени, европейскому правотворчеству. Поэтому, в силу её важности, она рассмотрена в отдельном параграфе. Национальные парламенты оказывают на содержание и форму коммунитарных правовых актов самое непосредственное воздействие.

Однако, если обратиться к практике формирования коммунитарных правовых актов, то можно заметить, что в большинстве случаев национальные парламенты оказывают лишь косвенное влияние на содержание и форму этих актов. Это связано с тем, что в большинстве случаев коммунитарные правовые акты формируются на уровне исполнительной власти, а не законодательной. Поэтому, в силу её важности, она рассмотрена в отдельном параграфе. Национальные парламенты оказывают на содержание и форму коммунитарных правовых актов самое непосредственное воздействие.

В этой части, следует заключить, что с точки зрения роли и участия национальных органов в формировании коммунитарных актов он не отличается от традиционного правотворчества в международно – правовой сфере.

**В параграфе два -** “Особенности участия федеративных государств в европейском правотворчестве” – выявляются все дополнительные сложности, которые характерны для прохождения проекта европейско – правовой нормы по внутригосударственным законодательным инстанциям разных публично – правовых уровней. Детальный анализ этих особенностей и составляет содержание указанного параграфа.

Для того, чтобы показать этот разрез коммунитарной правотворческой процедуры более детально, были рассмотрены правовые полномочия

внутригосударственных органов на их осуществление, а также противоречия, которые возникают между федеральным и региональным уровнями власти по поводу содержания той или иной нормы европейского права. Иногда конфликт может разрастись и оказаться предметом рассмотрения даже федерального конституционного суда. Но вовне – на европейской арене о имени государства в целом выступает представитель общенационального правительства с единой общегосударственной позицией. И регионы обязаны согласиться с ней. Так требует, в частности, принцип верности своей государственной федерации.

**Третий параграф** именуется “Институциональные и правовые возможности непосредственного участия регионов в правотворческой процедуре ЕС. Комитет регионов”. В ней раскрывается объём правоспособности европейских регионов на самостоятельное участие в европейском правотворчестве. Принято считать, что регионы стран ЕС имеют большие возможности и права для участия в международном общении вплоть до права заключения международных договоров. Действительно, регионы государств – членов, особенно субъекты федерации приобрели право на такое участие в делах ЕС через Комитет регионов. Однако, орган действует уже с 1995 г. и даёт возможность сказать, что он не внёс существенного расширения в “прямую” правотворческую компетенцию регионов, а его правовые акты имеют характер лишь дополнительных и необязывающих источников.

Исследование как европейского, так и внутригосударственного законодательства дало возможность заключить, что правоспособность регионов не расширена и в ЕС. В федеративных государствах она принципиально ограничивается тремя императивами: только с согласия федерации, только по соседским делам и только в рамках своих исключительных полномочий.

**В параграфе четыре** – “Субсидиарность и пропорциональность как принципы европейского правотворчества” – даётся толкование этих принципов применительно к сфере европейского правотворчества. Это важнейшие принципы. За последние 7-10 лет из общих неконкретизированных принципов

они приобрели нормативное содержание благодаря их введению в содержание специального протокола к учредительному договору и решениям суда, наполнившего эти два понятия реальным и юридически значимым содержанием.

Особое внимание уделяется принципам субсидиарности и пропорциональности в реализации высшими властными структурами ЕС своего правотворческого потенциала. С опорой на нормативный материал показывается ограничительная роль этих принципов в деле выдвижения законотворческих инициатив, выбора Еврокомиссией правовых форм для своих регулятивных действий, методики их обоснования и т.п.

В параграфе рассматривается методика их применения, способы оценки ситуации, обоснованности и необходимости правотворчества в той или иной сфере, а также выбора конкретной формы для предстоящего правового акта.

**В параграфе пять** показывается, что унификация национальных законодательств – это основная задача европейского правотворчества. Наиболее подходящим для этой цели актом признана директива. Большинство евроактов, преследующих цель унификации национальных законодательств, издаётся именно в форме директивы, которая оставляет государствам относительно большую свободу собственного усмотрения и позволяет государствам самим избирать способ приведения своего внутреннего права в соответствие (в гармонию) с европейским стандартом.

Унификация «по европейски» лишилась большинства из тех недостатков, которые свойственны международному правотворчеству. Регламенты имеют всеобщий характер и всеобъемлющий, а не фрагментарный. Директивы также могут регулировать самые широкие сферы, но направлены исключительно государствам (формы и методы). Уже их количество заставило говорить о составлении сводов права, кодексов, единой европейской конституции. Регламенты, директивы и решения не требуют ратификационной процедуры и их вступление в силу в государстве-участнике все меньше зависит от желания государства, поскольку они принимаются большинством голосов



(простым или квалифицированным). Таким образом, акты ЕС высокоэффективны для формирования единообразного законодательства. С их помощью осуществляется унификация национальных законодательств. ЕС постепенно подходит к задаче составления единых кодексов и единых отраслевых сводов.

**В заключении** подводятся основные итоги проведённого исследования, делаются выводы, формулируются рекомендации и предложения.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие **научные статьи:**

- *Эбралидзе Н.Т.* Нормотворческие процедуры в ЕС / Н.Т. Эбралидзе// Учёные записки Института социальных и гуманитарных знаний. Т.3. – Казань – 2003. С.40-45;
- *Эбралидзе Н.Т.* Роль регионов и местных органов власти в европейской интеграции / Н.Т. Эбралидзе // Сборник материалов международной конференции КГУ : “Расширение Евросоюза: Россия и её регионы”, Казань: изд-во КГУ, 2003. С.193-197;
- *Эбралидзе Н.Т.* Роль основных органов ЕС в интеграционном правотворчестве / Н.Т. Эбралидзе // Научные труды Казанского юридического института МВД России 2004 г. Вып.4. – Казань, 2004.- С.395-402.